L. POLITICA AGRARIA

El sector agrícola chileno representa una riqueza natural de gran potencial productivo. A pesar de las condiciones naturales del campo y de sus posibilidades en relación con los mercados mundiales, Chile ha sido incapaz de aprovechar eficientemente este inmenso potencial de desarrollo económico y social. El costo de este fracaso —y los beneficios de un eventual éxito— quedan demostrados al constatar que más del 30% de la población activa del país se encuentra relacionada con la agricultura. El estancamiento de la agricultura ha significado la postergación de las justas aspiraciones del progreso social y económico de un enorme sector de la población.

Chile producía en 1936 mayores cantidades en numerosos cultivos que los que produce en la actualidad. Las consecuencias de este deterioro han sido el incremento inusitado de las importaciones de alimentos e insumos agropecuarios con su consiguiente y creciente deterioro de la Balanza de Pagos del país. En efecto, las importaciones de alimentos han pasado de un promedio de 100 millones de dólares en el período 1965-1970 a más de 450 millones de dólares en 1972 y a una cifra que se estima superará los 600 millones de dólares en 1973 pudiendo llegar a los 700 millones si se pretendiera alcanzar el mismo nivel de abastecimiento que en 1972. Innecesario parece señalar el

efecto que esta verdadera sangría —y que es perfectamente evitable con políticas económicas racionales— ha tenido y tiene sobre nuestras posibilidades para importar bienes de capital, insumos y tecnología y por ende sobre nuestras posibilidades de alcanzar un acelerado proceso de desarrollo económico.

La crisis agrícola se ha hecho evidente en los últimos años y existe consenso de que es urgente resolverla con rapidez. La producción de los principales productos ha caído en forma dramática sometiendo al país a una dependencia con el extranjero de carácter jamás antes experimentada. Antes eran las posibilidades de inversión las que dependían, a menudo, de decisiones foráneas; hoy son las posibilidades de hambre las que dependen de otras naciones.

1. Causas del estancamiento

Muchas y complejas son las causas del estagnamiento que sufre nuestra agricultura. Estamos convencidos que la más importante, a no dudarlo, ha sido la errada política económica general del país. Específicamente nos referimos a las políticas cambiaria, arancelaria y de control de precios internos que ha tenido que sufrir, casi sin interrupciones, desde los años 30. A partir de dicha época Chile adoptó una estrategia de desarrollo basada en la promoción artificial de la sustitución de importaciones. Dicha política se basó en un tipo de cambio muy por debajo de su paridad real, en una política industrial proteccionista a través de elevados aranceles para bienes esencialmente suntuarios y prescindibles y de bajos aranceles para los insumos industriales (muchos de origen agropecuario) y para los alimentos. Esta última política pretendía mantener bajo el costo de la vida para que los salarios industriales no subieran mucho. Por último, se basaba

también en un control de precios que era especialmente dirigido a los bienes de primera necesidad entre los cuales ocupan lugar preferente los productos agropecuarios.

El resultado de estas erradas políticas ha sido especialmente gravoso para la agricultura pues han causado una depresión artificial sobre sus precios tendiendo a desincentivar la inversión que en ella se ha realizado y alejando talento empresarial de este sector.

En efecto, varios estudios sobre el grado de protección que las políticas cambiaria, arancelaria y de control de precios otorgan a las distintas actividades productivas nacionales han demostrado que la agricultura tiene, en general, tarifas efectivas negativas. La tarifa efectiva mide el nivel de protección (o desprotección) sobre el valor agregado de cualquier proceso productivo. Según dos estudios realizados en 1968 y en 1969, las tarifas efectivas para ciertos productos agrícolas eran:

Producto	Porcentaje Tarifa efectiva
Trigo	- 48%
Maíz	- 19%
Papas	- 68%
Maravilla	- 120%
Arroz	- 55%
Raps	- 55%
Carne de cerdo	- 65%

Estos valores se pueden interpretar como equivalentes a un impuesto —adicional a los generales que afectan a todo el país— que grava las remuneraciones y las utilidades del sector agrario y que se cobran por la vía indirecta de las

políticas económicas mencionadas. No es pues de extrañarse que la producción de estos y de muchísimos otros productos agrícolas haya caído, o no haya crecido de acuerdo con las necesidades nacionales y con el potencial efectivo de este sector.

2. Soluciones para el problema agrario

Las soluciones de tipo general ya han sido esbozadas en los capítulos anteriores. La política cambiaria propiciada —y que consiste en elevar el tipo de cambio a su nivel real y mantenerlo allí a través del tiempo— mejorará sustancialmente la rentabilidad de la agricultura y abrirá para Chile los extensos mercados mundiales que financiarán la rápida industrialización del agro y permitirán un desarrollo explosivo de la producción. Las políticas arancelarias y de precios, consistentes en la no discriminación por sectores productivos y en la plena competencia con libertad de precios, complementarán el efecto benéfico del comercio exterior. El resultado será un acercamiento importante hacia una asignación óptima de nuestros recursos productivos con lo que nos aproximaremos al nivel potencial máximo de bienestar.

El desarrollo del mercado de capitales permitirá a la agricultura —al igual que al resto de las actividades productivas— gozar de un sistema crediticio expedito y eficiente y de acuerdo a sus necesidades específicas.

Las soluciones de tipo específico al sector se refieren a la estructura productiva del mismo; a la política de regadío y de recursos naturales; a la racionalización del sector público agrícola y a la investigación agropecuaria y educación rural.

3. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR

La estructura del sector debe ser definida en forma clara con el objeto de dar seguridad a los actuales propietarios y satisfacer las legítimas aspiraciones de la población involucrada en el proceso de reforma agraria. Es necesario referirse separadamente a cuatro grupos importantes:

a) Los minifundistas, que abarcan 190.000 predios y un total de 200.000 hectáreas de riego básico (H.R.B.) que representan un 9,7% del total de H.R.B. del país. En este grupo existen 1.000.000 de personas que viven en una situación realmente crítica en cuanto a ingresos, nivel sanitario, nutricional, educacional, etc.

   El problema del minifundio debe ser abordado de forma tal que su reestructuración permita lograr un tamaño de propiedad eficiente desde un punto de vista económico y que permita el uso de tecnologías modernas. Para facilitar la consolidación necesaria habría que otorgar créditos de largo plazo y crear un mercado eficiente de tierras agrícolas. Este mercado de tierras y su funcionamiento serán analizados más adelante pues constituye una medida básica y común a todos los grupos analizados.

   Es interesante señalar que un 30% de la población minifundista estaría dispuesta a alejarse de la actividad agrícola mientras que cerca del 50% desea incrementar el tamaño de su propiedad. Un mercado eficiente de tierras, con créditos a largo plazo —al estilo de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo— resolvería pues gran parte del problema ya que el que desea salir de la actividad le daría un pequeño capital para instalarse. Incluso se podría suplementar el precio de venta con

un subsidio estatal para acelerar el proceso de racionalización.

b) El sector privado, con 44.000 predios y 1.076.000 H.R.B. lo que representa el 51,9% del total de H.R.B. del país. La producción de este sector se ha resentido, sin duda, por la incertidumbre y falta de flexibilidad respecto al mercado de la tierra. El grupo más importante está constituido por 9.000 predios con 566.000 H.R.B. y que tienen una cabida entre 40 y 80 H.R.B.; ellos son los más eficientes y productivos del país.

c) El sector reformado, con 4.504 predios y 731.818 H.R.B. lo que representa el 35,6% de la superficie total del país en cuanto a H.R.B. se refiere.

Hasta la fecha hay una aguda falta de definición en relación a la estructura productiva del sector reformado. De hecho, la mayor parte de la propiedad es estatal, estando la administración en manos de una asamblea de campesinos, pero con alto grado de dependencia de instituciones estatales como CORA.

La política agraria en este aspecto debe atenerse al hecho de que el campesino tiene una clara tendencia a la propiedad privada; razón por la cual algunos de los actuales esquemas estatales de organización han fracasado tan rotundamente.

La tierra debe ser asignada de preferencia en dominio individual a los campesinos, en dominio exclusivo a cooperativas o en copropiedad a cooperativas y campesinos, sin perjuicio de otras formas de propiedad, tales como sociedades agrícolas que los campesinos libremente decidan darse. La estructura que tendrán estas

formas dependerá de la voluntad de la mayoría de los campesinos y tendría gran flexibilidad.

En aquellos casos en que no sea posible conceder propiedad individual de la tierra por razones de tipo económico o técnico, esto es, ya sea porque las parcelas no constituyen unidades económicas familiares o bien porque dadas las características del predio se requiere de un manejo intensivo en capital o en técnicas altamente especializadas o por vinculación directa con procesos industriales, se concederá en propiedad individual la casa y el huerto familiar, dejando el resto de la propiedad para ser trabajada en común, de acuerdo con la estructura jurídica de asociación que se acuerde.

En todo caso estas formas de propiedad tendrían absoluta libertad para arrendar, gravar o comprar tierras; de este modo se lograría un ajuste de acuerdo a la capacidad empresarial y a los deseos y aspiraciones de cada campesino. Mientras se forma y organiza el mercado de la tierra será conveniente prohibir las transacciones, a objeto de evitar fraudes, al menos en el sector reformado.

En ningún caso existiría un área estatal o mixta de predios productivos en el sector agrícola; el Estado sólo tendría predios dedicados a labores de investigación y extensión. Además de las reservas forestales y parques nacionales existentes.

d) Fundos de más de 80 H.R.B., de los cuales existen en la actualidad, menos de 200. Incluyen 60.000 H.R.B. y el 2,9% del total del país. Desde un punto de vista económico —y en cuanto sean eficientes— no hay razón para expropiarlos; desde un punto de vista político, en cambio, quizás continúen las presiones para incluir-

los en el área reformada. En este último caso seguirían las normas del sector reformado.

4. Mercado de tierras

Es imprescindible, como señaláramos anteriormente, organizar un mercado para la tierra agrícola. A este mercado concurrirían aquellas personas que deseen adquirir predios rurales o bien venderlos. Para que esto sea posible es necesario:

— Modificar las disposiciones legales (Ley 16.465) que prohíben la división, parcelación o hijuelación de todo predio rústico de superficie mayor a 80 hectáreas, manteniendo la limitación de que las unidades al menos constituyan unidades económicas familiares, de modo que se asegure un adecuado aprovechamiento de los recursos del predio.

De este modo se permitiría a los empresarios agrícolas ajustar el tamaño de su propiedad a su capacidad individual, lo que es muy importante para la eficiencia económica. Desde el punto de vista económico, el ideal podría ser que no haya límites de tamaño; sin embargo, por razones sociales y con objeto de lograr una efectiva descentralización del poder en ciertas zonas rurales y una participación efectiva de la población rural, es conveniente definir el tope máximo a la propiedad agrícola de 80 H.R.B., considerándose para este efecto conjuntamente las posesiones de la esposa y los hijos menores.

— Crear un sistema de financiamiento a largo plazo. Tal sistema podría basarse en instituciones descentralizadas de tipo similar a las Asociaciones de Ahorro y

Préstamo. Parte de los fondos de operación provendrían de ahorro de los campesinos y parte podría venir de un impuesto a la tenencia de la tierra que tendría la virtud de no sólo proveer fondos, sino que también la de incentivar a la productividad y promover la salida de los empresarios ineficientes. Sería, además, una herramienta poderosa para inducir a la liquidación de los minifundios. Este impuesto sería sustitutivo del impuesto a la renta y equivaldría a establecer una renta presunta basada en el avalúo de los predios.

— Modificar y corregir aquellas disposiciones legales que impiden el desarrollo de una actividad económica flexible en el sector agropecuario. Como ejemplo puede destacarse la prohibición de plantar viñas para vinificación o la reglamentación sobre arriendos de predios agrícolas y contratos de medierías.

— Dado que el proceso expropiatorio del país se ha agotado, los predios agrícolas sólo podían ser expropiados por el Estado con pago al contado y anticipado de su valor, esto con objeto de asegurar e incentivar las inversiones.

5. POLÍTICA DE REGADÍO Y DE RECURSOS NATURALES

La importancia del regadío se hace evidente señalando que sólo el 7% de la superficie de uso agropecuario del país es regada y que, sin embargo, ella generó en 1965 el 53% del valor de la producción agropecuaria.

La superficie arable del país es del orden de 5,5 millones de hectáreas de las cuales 1,6 millones no requieren regadío artificial. De los 3,9 millones de hectáreas restantes

se estima que 2,5 millones pueden ser económicamente regables; como en la actualidad hay sólo 1.277.100 hectáreas regadas, el potencial regable es realmente inmenso y permitiría un incremento sorprendente en la producción. Para estos efectos debe haber una institución con la responsabilidad total del estudio, planificación y ejecución de las obras de regadío. En la actualidad existen varias reparticiones que trabajan con premisas diferentes y en posiciones muchas veces abiertamente antagónicas.

Actualmente no existe un precio cobrado por el recurso productivo agua. Los costos son prácticamente nulos pues se refieren sólo a labores de mantención de los canales y a la infraestructura de regadío. De determinarse un precio se produciría de inmediato una reasignación del recurso agua de modo que los propietarios utilizarían sólo el agua que económicamente fuera conveniente. Se evitaría así la situación irracional que existe hoy en predios contiguos, uno tiene disponibilidad excesiva y el otro un déficit crónico. El sistema de cobro por el "uso de agua" podría, además, crear recursos para financiar los planes nacionales de regadío.

6. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA

Es un hecho que el aparato estatal tiene un presupuesto y una planta profesional que excede en mucho las necesidades reales y óptimas de participación estatal en un sector productivo.

Todo esto agravado por un centralismo excesivo de técnicos en Santiago; así, cerca del 50% de los ingenieros agrónomos, médicos veterinarios e ingenieros forestales está en Santiago.

Las propias medidas propuestas para la agricultura harán innecesarios los grandes equipos técnicos estatales; será menester, por lo tanto, promover el traslado de los técnicos

del sector estatal al sector privado productivo que abarcará, en realidad, a la totalidad del agro. Durante un breve período de transición el Estado tendría que seguir pagando los sueldos pertinentes quizás en escala decreciente a través del tiempo para inducir al traspaso deseado.

7. INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA Y EDUCACIÓN RURAL

Uno de los medios más eficaces para dinamizar la agricultura es el desarrollo y fortalecimiento de la investigación agronómica y económica del sector. Existen evidencias concluyentes de que la inversión en investigación y educación tiene rentabilidades muy altas. La necesidad de desarrollar tecnologías que se adecuen a las condiciones locales es obvia; no es posible desarrollarse con tecnología agrícola importada ya que al menos es preciso adaptar las tecnologías a las condiciones ecológicas locales.

En la actualidad existe un sistema de investigación agropecuaria dependiente del Estado, de las universidades y algunas empresas privadas, pero ellos no poseen los medios para realizar la obra que se requiere. Es preciso dotar a dichos centros de equipos y materiales adecuados al mismo tiempo que condiciones económicas y de trabajo que permitan estabilizar los cuadros técnicos, evitando el éxodo de investigadores a otras actividades o a otros países.

Existen también fallas básicas en los programas de extensión agrícola para difundir los avances tecnológicos. Es claro que primero debe desarrollarse una política educacional en la población rural para aumentar la productividad y permeabilidad a las técnicas modernas por parte de los agricultores y campesinos.

Es nuestra firma convicción de que la adopción de las políticas descritas para la economía en general y para la agri-

cultura en especial, transformarían a este sector en una fuente de exportaciones que podría, en un futuro no lejano, competir favorablemente con la Gran Minería del Cobre como fuente de divisas. La gran ventaja sería que más del 30% de la población activa se vería directa o importantemente beneficiada.